



**Système des Nations Unies
en Côte d'Ivoire**

Examen des évaluations du système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics en Côte d'Ivoire

**EUGENE MAMPASSI NSIKA
HUGUES KOUADIO**

Octobre 2012

Table des matières

I.	Objectif de l'examen et description du processus	1
1.	Objectifs :	1
2.	Description du processus :	1
II.	Résumé des conclusions	1
III.	Questions identifiées dans la liste de contrôle	2
IV.	Recommandations	4
V.	Liste des documents consultés	5
Annexes	6
⚡	Annexe 1 : Liste des contrôles pour déterminer les risques liés à la Gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire	6
⚡	Annexe 2: Liste des personnes rencontrées par la mission.....	8
⚡	Annexe 3 : Diagnostic initial des évaluations de 2008 selon le modèle PEFA organisé par la mission conjointe Banque mondiale, UE et BAD	9
⚡	Annexe 4 : Portée du dispositif des finances publiques et de passation des marchés publics telles que diagnostiquées par les évaluations de 2008 et actualisées par la mission	11
⚡	Annexe 5 : Diagnostic initial actualisé par la mission.....	13
⚡	Annexe 6 : Plan opérationnel du Plan d'action pour la réforme des finances publiques recommandé par la mission de macro évaluation d'Octobre 2012.....	15
⚡	Annexe 7: Le CGAF et la balance générale des comptes du trésor.....	27

Sigles et abréviations

ANRMP	Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics
ASTER	Application des Services du Trésor en Réseau
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGAF	Compte Générale de l'Administration des Finances
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DAO	Dossier d'Appel d'Offre
DGBF	Direction Générale du Budget et des Finances
DGE	Direction Générale de l'Economie
DGTCP	Direction Générale d Trésor et de la Comptabilité Publique
DMP	Direction des Marchés Publics
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GUOAR	Gestion Unifiée des Opérations d' Assiette et de Recettes
HACT	Harmonized Approach To Cash Transfer (processus d'harmonisation des procédures de transfert d'espèces aux partenaires d'exécution)
IGF	Inspection Générale des Finances
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière)
PET	Public Expenditure Tracking (Audit des dépenses publiques)
SIGBUD	Système Intégré de Gestion du Budget
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SYDAM	Système de Dédouanement Automatisé des Marchandises
SYGADE	Système de gestion et d'Analyse de la Dette
SYGFAE	Système Intégré de Gestion des Fonctionnaires et Agents de l'Etat
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UE	Union Européenne
UNCT	United Nation Country Team (Equipe Pays des Nations Unies)

I. Objectif de l'examen et description du processus

Cet exercice de macro-évaluation est intervenu dans le cadre de la mise en œuvre du HACT par l'Equipe Pays des Nations Unies (UNCT) en Côte d'Ivoire. La mission de macro-évaluation s'est déroulée à Abidjan du 28 Septembre au 18 Octobre 2012.

1. Objectifs :

Identifier les forces et les faiblesses du cadre de gestion des finances publiques et du système de passation des marchés publics, déterminer la capacité de l'institution nationale responsable du contrôle des finances publiques à entreprendre la vérification des ressources en espèces fournies aux partenaires d'exécution à faible risque et faire ressortir les risques liés à l'utilisation des procédures nationales dans les remises d'espèces par les agences du système des Nations Unies

2. Description du processus :

La macro-évaluation se présente sous la forme d'un examen actualisé des dernières évaluations du cadre de gestion des finances publiques et du système de passation des marchés publics. **L'actualisation des diagnostics établis lors des dernières évaluations menées en 2008 par une mission conjointe UE/Banque mondiale et BAD.** a porté sur les différents volets se rapportant au cadre de gestion des finances publiques (en particulier préparation et exécution du budget, contrôles internes et externes) et au système de passation des marchés publics.

II. Résumé des conclusions

Les diagnostics établis lors des dernières évaluations examinées par la mission soulignent que malgré les efforts réalisés par la Côte d'Ivoire depuis la fin des années 90 pour améliorer son système de gestion des finances publiques et en renforcer les capacités (à travers la modernisation des outils de traitement et de suivi budgétaire et comptable formalisée par l'installation du SIGFIP et de l'ASTER, la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, l'extension du réseau des comptables publics et l'adoption d'une feuille de route précise en vue de la séparation des fonctions de régulation, d'exécution et de contrôle dans la passation des marchés publics). **« le système des finances publiques était, en 2008, affaibli par une série de dysfonctionnements » comme en témoignent les résultats de la notation PEFA de 2008 qui plaçaient le cas de la Côte d'Ivoire en dessous de la moyenne établie et en deçà des performances attribuées à certains pays de la sous région.** Ces dysfonctionnements qui avaient entamé « l'exhaustivité, la crédibilité, la prévisibilité budgétaires ainsi que l'intégrité et la transparence du processus de passation des marchés publics», trouvaient leur origine à travers plusieurs causes (voir annexes 5 et 6).

L'actualisation de ces diagnostics par la mission, a mis en relief les efforts accomplis par le Gouvernement et toutes les autres parties prenantes (Administrations et Partenaires) impliqués depuis 2009, dans le processus de mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés publics et de modernisation de leurs systèmes respectifs. Elle a toutefois insisté **sur le caractère limité des progrès ainsi réalisés**, la plupart des chantiers ouverts n'ayant pas été conduit à leur terme : (i) transposition au droit national ivoirien des lois organiques de finances publiques et du code de transparence, du Règlement général de la Comptabilité publique, de la nomenclature budgétaire et comptable, du TOFE et du Plan comptable de l'Etat, et du Code des marchés publics, (ii) modernisation des outils de prévision macroéconomique, (iii) intégration de nouveaux acteurs aux logiciels de suivi budgétaire (SIGFIP), de centralisation comptable

(ASTER) et de suivi de la passation des marchés publics (SIGMAP), (iv) amélioration de la bonne gouvernance en matière de préparation et exécution du budget de l'Etat et de la transparence en matière de contrôle interne et externe de la gestion des deniers publics, (v) renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de la Direction des marchés publics, (vi) mise en place des premiers jalons de la gestion axée sur les résultats et sur l'approche pluriannuelle et (vii) formation et/ou recyclage des personnels impliqués dans la gestion des finances publiques et dans la passation des marchés publics (voir annexe 5 et 6).

La finalisation de ces chantiers ainsi que la pérennisation des acquis en un système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics cohérent et dynamique exigent donc que les réformes soient poursuivies et les contrôles sur la gestion des deniers publics rendus systématiques et plus méthodiques.

III. Questions identifiées dans la liste de contrôle

➤ Le budget annuel contient-il toutes les principales dépenses du gouvernement, y compris les contributions pertinentes des donateurs ?

Non (en particulier les dépenses payées sans ordonnancement préalable et non régularisées ainsi que les dépenses financées sur ressources extérieures ne sont pas intégrées dans le budget). La crédibilité et l'exhaustivité du budget ne sont donc pas encore pleinement assurées, même si des progrès ont été enregistrés dans ce sens.

➤ Budget et exécution

Le calendrier de préparation du budget a bien été respecté en 2012 dans le cadre du projet de budget 2013, contrairement aux retards constatés lors des années précédentes. L'exécution du budget devra par contre échapper aux dysfonctionnements provoqués par les lenteurs du rythme d'exécution des engagements au niveau des DAAF et les lacunes dans le suivi budgétaire et la centralisation comptable.

➤ Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle interne et les procédures financières sont-ils respectés ?

Le recours excessif aux procédures dérogatoires d'exécution du budget comme cela a été le cas jusqu'en 2011 s'est fait au détriment des procédures normales. Les mécanismes de contrôle interne ne sont respectés que partiellement (les débuts dans la pratique de l'audit financier par l'IGF ne pouvant éclipser l'absence de contrôle de résultats à partir des audits de dépenses ou PET -Public Expenditure Tracking) et les résultats des contrôles actuels ne permettent pas encore de s'assurer que les unités de prestations de services primaires ainsi que les bénéficiaires directs pressentis ont, soit reçu les fonds alloués, soit bénéficié des services attendus.

➤ Rapprochement bancaire

Ce rapprochement est bien opéré entre le Trésor et la BCEAO et se caractérise par sa régularité et son efficacité.

➤ Remises d'espèces

Les remises d'espèces (avances de fonds) et la mise à disposition de l'aide au profit du bénéficiaire en particulier continuent à s'effectuer selon les procédures des bailleurs, même si un début de changement est perceptible depuis que la France et l'UE ont octroyé des appuis budgétaires à la Côte d'Ivoire respectivement en 2011 et en 2012.

➤ **Rapport au gouvernement sur l'état de l'actif et la position de trésorerie**

La crédibilité du budget s'est nettement améliorée par rapport à la situation d'avant 2010, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses mais des insuffisances demeurent notamment par rapport aux dépenses financées sur des ressources extérieures. Le principe du compte unique du Trésor ouvert à la banque centrale est respecté. Les données sur la dette sont enregistrées et celles-ci font l'objet de rapports réguliers, ceci étant facilité par le fait que les services de l'Agent Comptable de la Dette sont désormais connectés au logiciel SYGADE.

➤ **Vérification externe des comptes/ président de la Cour des comptes (institution supérieure de contrôle des finances publiques) :**

Relancée depuis 2009, l'activité de la Chambre des comptes est restée longtemps (entre 2002 et 2008) en berne par manque de supports de contrôle (la Chambre des comptes n'ayant reçu ni compte de gestion, ni loi de règlement pendant cette période). En outre, l'état actuel des contrôles exercés par la Chambre des comptes (absence d'audit de résultats des dépenses publiques ou PET) ne permet pas de s'assurer si les unités de prestations primaires et autres bénéficiaires des dépenses publiques ont, soit reçu les fonds qui leur ont été alloués, soit bénéficié des dépenses effectuées.

➤ **Suivi des rapports sur la vérification des comptes**

Le suivi de ces rapports est encore faible. Il en va de même pour la mise en jeu des sanctions. Cette défaillance concerne aussi le suivi des activités des organes de contrôle dans le processus de passation des marchés publics.

➤ **Transparence du processus de vérification des comptes**

Toutes ces institutions de contrôle (IGF et Chambre des comptes) disposent de sites web ouverts au public mais il n'y a pas encore de publication de rapports de vérification.

➤ **Qualifications et compétences du personnel**

Tous les organes de contrôle souffrent d'un déficit en personnel qualifié. Il n'y a ni profil type, ni définition de postes dans la gestion des ressources humaines.

➤ **Systèmes financiers**

Les données financières de base recueillies par le système sont non exhaustives au point de remettre en cause la crédibilité de l'ensemble des données. La multiplication des logiciels de gestion, de suivi et de contrôle (SIGFIP-budget, SIGBUD-budget, ASTER-Trésor, SYGADE-dette, SIGMAP-marchés publics, SYDAM-douanes, GUOAR-impôts, SYGFAE) ne peut faire oublier que certains de ces outils sont soit sous exploités (toutes les Sociétés d'Etat qui n'envoient pas leur budget ne sont pas contrôlés par la Direction des marchés publics parce qu'ils ne sont pas connectés et donc difficiles à sanctionner), soit encore peu adaptés. Les rapports d'exécution budgétaire sont émis de manière régulière en cours d'exercice mais ne sont pas exhaustifs puisque toutes les dépenses ne passent pas par SIGFIP et que des écarts existent entre les données du Compte général de l'Administration des Finances (CAGF) et le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

➤ **Evaluation des risques**

En l'absence de contrôles appropriés (Audits internes, audits externes et PET), les risques demeurent assez élevés en cas d'utilisation du système actuel de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics d'autant plus que les contrôles de résultats (audit des dépenses) ne sont pas encore systématisés à l'inverse des contrôles de régularité.

➤ **Rapport au gouvernement sur l'état de l'actif et la position de trésorerie**

La crédibilité du budget s'est nettement améliorée par rapport à la situation d'avant 2010, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses mais des insuffisances demeurent notamment par rapport aux dépenses financées sur des ressources extérieures. Le principe du compte unique du Trésor ouvert à la banque centrale est respecté. Les données sur la dette sont enregistrées et celles-ci font l'objet de rapports réguliers, ceci étant facilité par le fait que les services de l'Agent Comptable de la Dette sont désormais connectés au logiciel SYGADE.

➤ **Vérification externe des comptes/ président de la Cour des comptes (institution supérieure de contrôle des finances publiques :**

Relancée depuis 2009, l'activité de la Chambre des comptes est restée longtemps (entre 2002 et 2008) en berne par manque de supports de contrôle (la Chambre des comptes n'ayant reçu ni compte de gestion, ni loi de règlement pendant cette période). En outre, l'état actuel des contrôles exercés par la Chambre des comptes (absence d'audit de résultats des dépenses publiques ou PET) ne permet pas de s'assurer si les unités de prestations primaires et autres bénéficiaires des dépenses publiques ont, soit reçu les fonds qui leur ont été alloués, soit bénéficié des dépenses effectuées.

➤ **Suivi des rapports sur la vérification des comptes**

Le suivi de ces rapports est encore faible. Il en va de même pour la mise en jeu des sanctions. Cette défaillance concerne aussi le suivi des activités des organes de contrôle dans le processus de passation des marchés publics.

➤ **Transparence du processus de vérification des comptes**

Toutes ces institutions de contrôle (IGF et Chambre des comptes) disposent de sites web ouverts au public mais il n'y a pas encore de publication de rapports de vérification.

➤ **Qualifications et compétences du personnel**

Tous les organes de contrôle souffrent d'un déficit en personnel qualifié. Il n'y a ni profil type, ni définition de postes dans la gestion des ressources humaines.

➤ **Systèmes financiers**

Les données financières de base recueillies par le système sont non exhaustives au point de remettre en cause la crédibilité de l'ensemble des données. La multiplication des logiciels de gestion, de suivi et de contrôle (SIGFIP-budget, SIGBUD-budget, ASTER-Trésor, SYGADE-dette, SIGMAP-marchés publics, SYDAM-douanes, GUOAR-impôts, SYGFAE) ne peut faire oublier que certains de ces outils sont soit sous exploités (toutes les Sociétés d'Etat qui n'envoient pas leur budget ne sont pas contrôlés par la Direction des marchés publics parce qu'ils ne sont pas connectés et donc difficiles à sanctionner), soit encore peu adaptés. Les rapports d'exécution budgétaire sont émis de manière régulière en cours d'exercice mais ne sont pas exhaustifs puisque toutes les dépenses ne passent pas par SIGFIP et que des écarts existent entre les données du Compte général de l'Administration des Finances (CAGF) et le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

➤ **Evaluation des risques**

En l'absence de contrôles appropriés (Audits internes, audits externes et PET), les risques demeurent assez élevés en cas d'utilisation du système actuel de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics d'autant plus que les contrôles de résultats (audit des dépenses) ne sont pas encore systématisés à l'inverse des contrôles de régularité.

➤ **Evaluation de la capacité de l'institution supérieure de contrôle**

La capacité de l'institution est limitée du fait de l'irrégularité de ses activités de contrôle et de la faiblesse des outils de contrôle utilisés (contrôle de régularité et absence d'audit).

➤ **Renforcement de capacités souhaité :**

(i) Appropriation de la pratique de la mise en œuvre des CDMT et de la Gestion axée sur les résultats (GAR) (Institutions, Ministères, DGBF et DGTCP), (ii) Formation du personnel dans la gestion budgétaire et comptable (DGB et DGTCP), dans l'exercice de la fonction d'ordonnancement du budget (DAAF des Ministères), dans le contrôle et audit (IGF et Cour des Comptes) et dans la passation des Marchés publics (Tous Ministères et Institutions), l'exploitation des différents outils de traitement et de suivi budgétaire (DGBF), de modélisation (DGE), de centralisation comptable (DGTCP) et de contrôle des marchés publics (DMP, ARNMP, DGBF, IGF, Chambre des comptes), (iii) Elaboration du TOFE à partir des données de la balance générale des comptes (DGE, DGTCP).

IV. Recommandations

- 1) **Appuyer les structures** impliquées dans la gestion des finances publiques et le processus de passation des marchés publics ainsi que les organes de contrôle dans :
 - ⊥ la modernisation des outils de prévision macroéconomique et financière, de gestion et suivi budgétaires et comptables et de contrôle.
 - ⊥ et le renforcement des capacités humaines à travers la formation des ressources humaines (écoles, en particulier ENA, et participation aux séminaires).
- 2) **Assouplir** les conditions préalables exigées aux partenaires nationaux d'exécution lors de la remise des espèces (avances des fonds en particulier) afin de faciliter les décaissements des fonds d'aide au profit des bénéficiaires (hausse des taux de décaissement) tout en exigeant en contrepartie :
 - ⊥ la mise en place des comités de supervision et de suivi communs aux Partenaires et à la Partie nationale, afin de s'assurer en tout temps que les fonds décaissés ont bien été utilisés au profit des activités prévues et des bénéficiaires correspondants.
 - ⊥ le recours aux mêmes procédures de passation des marchés publics incluant des supports communs de gestion (exemple du DAO type dans la passation des marchés publics), aux approches de gestion communes (gestion axée sur les résultats et approches pluriannuelles) et aux mêmes méthodes de contrôle (recours constant à l'audit interne, aux audits externes et à la revue des dépenses sur le modèle du PET (Public Expenditure Tracking)).
- 3) **améliorer les mécanismes d'échanges d'informations avec la partie nationale** sur l'aide et la gestion des projets en choisissant les mêmes interlocuteurs.

V. Liste des documents consultés

A-Documents principaux

- 1) Rapport PEMFAR 2008 (volume I, II et III)/Banque mondiale/ Côte d'Ivoire/ Union européenne/ BAD, Abidjan, Novembre 2008
- 2) Rapport de l'atelier de restitution PEMFAR 2008

B- Documents complémentaires

- 3) Rapport des services du FMI sur la Côte d'Ivoire, Mai 2012
- 4) Ministère de l'Economie et des Finances: Document du Programme économique et financier (PEF) 2012-2014, Octobre 2011
- 5) Ministère de l'Economie et des Finances : Plan de réforme des finances publiques, 2009-2013 (PARFP)
- 6) Ministère de l'Economie et des Finances : Rapports provisoires d'évaluation de la mise en œuvre du Plan de réforme des finances publiques, volet systèmes de gestion des finances publiques et volet Marchés publics (Abidjan, Août 2010).

Annexes

Annexe 1 : Liste des contrôles pour déterminer les risques liés à la Gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire

N°	Indicateur	Risque élevé	Risque significatif	Risque modéré	Risque faible
1	Le budget annuel contient toutes les principales dépenses du gouvernement, y compris les contributions pertinentes des donateurs		Risque significatif , l'exhaustivité du budget n'est pas totale (les ressources financées par l'Extérieur ne sont pas intégrées dans le budget)		
2	Budget et exécution			L'exhaustivité du budget ainsi que sa crédibilité se sont améliorées mais les progrès demandent à être confirmés	
3	Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle interne et les procédures financières sont ils respectés ?		Certains acteurs sur le circuit de la dépense ont toujours la possibilité de recourir aux procédures dérogatoires de façon abusive et les contrôles internes sont presque systématisés mais leur efficacité n'est pas entière (l'absence d'audit empêche de s'assurer si les unités primaires ont bien reçu les fonds qui leur sont destinés)		
4	Etat de rapprochement bancaire				Les rapprochements bancaires sont réguliers et efficaces
5	Remise de chèque	Les remises d'espèces du niveau central régional à celui des projets prennent deux semaines à un mois			
6	Rapport au gouvernement sur l'état de l'actif et la position de trésorerie				L'analyse de l'état de l'actif et la position de trésorerie qui est présentée au gouvernement ne contient pas des omissions importantes

7	Vérification externe des comptes : président de la Cour des comptes de contrôle des finances publiques		La vérification externe des comptes porte sur plus de 80% des dépenses du gouvernement central mais la régularité des contrôles n'est pas encore garantie. En outre, l'absence d'audit ne permet pas de s'assurer si les unités primaires ont bien reçu et utilisé les fonds qui leur sont alloués		
8	Suivi des rapports sur la vérification des comptes	Les problèmes identifiés à l'occasion de la vérification externe des comptes font rarement l'objet de suivi			
9	Transport du processus de vérification des comptes	Les rapports prévus par la loi sur la vérification externe des comptes sont publiés sporadiquement. Ils sont rarement débattus dans la presse, même quand ils présentent un intérêt public.			
10	Qualifications et compétences du personnel			Dans certains cas, il n'est pas clair si le personnel a les compétences et les qualifications voulues pour s'acquitter de ses fonctions	
11	Systèmes financiers		Les systèmes financiers recueillent les données financières de base mais elles sont parfois peu fiables et non exhaustives et au point de remettre en cause la crédibilité de l'ensemble des données		

Source : Exploitation du questionnaire par la mission de macro évaluation en Côte d'Ivoire (Macro Assesment) – Côte d'Ivoire, UNCT, Abidjan octobre 2012

Annexe 2: Liste des personnes rencontrées par la mission.

Nom et prénoms	Fonction/Service	Service
M. Tsassa Célestin	Economiste Principal	UNDP
Mr Francisco Pacheco Viera	Spécialiste en Coordination	UNDP
M. El Allassane Bagaia	Spécialiste OMD	UNDP
M. Sery Roland	Operation Manager	UNDP
M Raoul Koty	Directeur des opérations	UNICEF
M. Diaby Lanciné	Directeur Général	DGPLP
M. Bessy Marius	Conseiller Spécial	Cabinet MEF
M. Sylla Lassana	Inspecteur Général des Finances	IGF
Mme Adou Flore	Secrétaire Permanent	IGF
M. N'Guetta Arsène	Inspecteur Vérificateur	IGF
M. Billy Laurent	Conseiller	IGF
Mme Acka Ake Virginie	Directeur général Adjoint	DGE
Mme Diby Clémentine		DCPE
M. Sansan Hien		DCPE
M. Kacou Nicolas		DCPE
M. Dago D. désiré	Assistant DGA	DGE
M. Diaba Roger	Directeur du Budget	DGBF
M. Bah Ezéchiel	Directeur de la réforme budgétaire et de modernisation de la gestion publique	DGBF
M.Yapi Ghislain Sylvestre	Sous Directeur de la Modernisation de la gestion publique	DGBF
M. Dadié Désiré Kouamé	Directeur	DCF
M. Eboukoré Kakou Armand S	Contrôleur Financier	DCF
M. M'Baffoue Charles	Contrôleur Financier	DCF
M. Konan simplice	Contrôleur Financier	DCF
M. Attoh Aristide	Contrôleur Financier	DCF
M. Gueye Idrissa	Contrôleur Financier	DCF
Mme Gnagne Kanne	Sous directeur Système Information et communication	DMP
M. Brou Yao Paul	Sous directeur Formation	DMP
M. N'Dry Norbert	Sous directeur Règlement	DMP
Mme Samade D. Charlotte		DMP
Beugre Koffi Amos	Sous Directeur	DGTCP DCP
Adopo Fiacre	Sous Directeur Coordination Statistique	DGTCP DCS
Momble F. Paulin		DGTCP DCP
Ano Atta Hilarion Bonzo		DGTCP AFF
Coulibaly Non Karma	Président	ANRMP
Kossonou Koko Olivier	Secrétaire Général	ANRMP
	Assistante du SG	ANRMP
M. Akrou		DGDI
Diaba Roger	Directeur du Budget	DGBF
M. Koné Moussa	Président	Chambre des comptes
Mr Bouadou Eba Julien	Magistrat à la Cour suprême, Conseiller à la Chambre des comptes	Chambre des comptes
M. Amantchi Gogoua Jean Noel	Economiste	Banque Mondiale
M. Wayne Camard	Représentant Résident	Fonds Monétaire International
Mme Coulibaly Amina	Assistant du représentant résident	Fonds Monétaire International
Mr Carl Daspect	Attaché , chargé des questions économiques et commerciales	Union Européenne

Annexe 3 : Diagnostic initial des évaluations de 2008 selon le modèle PEFA organisé par la mission conjointe Banque mondiale, UE et BAD
Résultats de l'évaluation sur la gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes par composante				Note Globale
RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES:							
Crédibilité du Budget							
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					NS
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1					NS
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D	B			D+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget	M1					B
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1					C
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	NS	NS			NS
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	D	C	D		D+
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	C	C			C
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1					C▲
C. CYCLE BUDGÉTAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	D▲	D	D		D▲
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	D	D	D	D	D
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	C	A	D		C+
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	C	B	C		C+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D	A	A		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	A	C	D		D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	B	A	C		B
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	B	C	D+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	C	C	C		C
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	C	D		D+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	C	D		D+
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	A	D			C+
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1					D▲
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	D	D▲	C		D+
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	A	D	C		D+
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D		D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	D	D	D	C	D+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	NS	NS			NS
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la	M1	D	A			D+

	budgetisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents						
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	MI					D

Source : Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire selon la méthodologie PEFA (Exercice 2008), Rapport PEMFAR volume II, Abidjan Novembre 2008.

A la suite de l'évaluation PEFA en Côte d'Ivoire, tous les volets qui ont fait l'objet de l'évaluation sur une échelle de performance allant du meilleur au pire (ABCD), (voir plus haut) ont reçu les notes les plus mauvaises de la série (soit 7 C et 17 D) à l'exception des cases suivantes :

- PI-1- Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé /Crédibilité du Budget (néant).
- PI-2- Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (néant).
- PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (note B).
- PI-5- Classification du budget /Couverture et transparence (note B).
- PI- 7-Importance des opérations non rapportées de l'Administration centrale (néant)
- PI7- Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes garanties (note B) et
- DI- Prévisibilité de l'appui budgétaire (néant).

Dans les cases où figurent la mention « néant ». La notation n'a pas été finalisée par manque d'éléments d'information exhaustive.

Pour le reste, Il apparaît nettement que les performances ainsi dégagées et dont la concordance est confirmée par les conclusions du PEMFAR 2008, volet gestion des finances publiques (voir Rapport volume I) sont mauvaises. Comment expliquer alors les notes positives des cases ci-dessous ?

a) La note B de la case PI-3

Cette note est justifiée par l'existence d'une forte proportion des recettes totales rapportées aux recettes du budget initialement approuvées (91.9% en 2004, 95% en 2005 et 104.4% en 2006 soit une seule année inférieure au seuil de 94%).

b) La note B de la case PI-5

Dans ce cas, la note B est justifiée parce que l'établissement et l'exécution du budget sont basés sur une classification administrative, économique et infra-fonctionnelle s'inspirant au moins des 10 fonctions principales du COFOG.

La nomenclature classe en effet les dépenses par nature et selon leur destination administrative. La classification par destination, comporte une classification par secteurs d'activités assimilée à la classification fonctionnelle au niveau du chapitre, qui est identique à celle de la directive n°4/98 de l'UEMOA portant nomenclature budgétaire. La loi de règlement adoptée de 2001 présente l'exécution par nature. La classification fonctionnelle utilisée est une classification spécifique, mais elle peut être rapprochée de la COFOG par une table de passage

c) La note B de la case P-17

Cette note est le résultat du croisement des notes catégorielles :

(i) B pour la Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents °

La note catégorielle est B ici parce que l'agent comptable de la dette ne dispose pas d'information sur le stock de la dette et ce malgré tous les progrès déjà accomplis (le stock de la dette figure de manière exhaustive dans les bases SYGADE et SIGFIP implantés respectivement à la Direction de la Dette et à la DGBF, et dans Aster implanté à la DGICP pour la comptabilité de l'Etat. Les rapprochements ne font apparaître que des différences dues aux variations de taux de change. La Direction de la dette établit un rapport trimestriel sur la situation de la dette.

(i) A pour le Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

La note A est justifiée par l'existence d'un seul compte de l'Etat ouvert par l'Agent comptable centralisateur du Trésor (ACCT) à la BCEAO (aucun compte n'est ouvert au nom du Gouvernement dans les banques commerciales. Les flux de l'ensemble des autres comptes sont agrégés sur ce compte central par le nivellement régulier qu'effectue la BCEAO.

(ii) et C pour le Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties

La note C a été attribuée à cette catégorie parce qu'il n'existe pas de plafond clair d'endettement même si, c'est bien le Ministre de l'Economie et des finances qui signe l'ensemble des conventions de prêt et qui décide l'octroi de garanties d'emprunts et d'avaux

Annexe 4 : Portée du dispositif des finances publiques et de passation des marchés publics telles que diagnostiquées par les évaluations de 2008 et actualisées par la mission

Domaines visés	Dysfonctionnements en 2008	Progrès après 2008
Transposition des directives de l'UEMAO	les retards dans la transposition des directives de l'UEMOA (lois organiques portant loi des finances et code de transparence, décrets portant Règlement général de la comptabilité publique, Nomenclature budgétaire, TOFE et Plan comptable de l'Etat).	validation des avant projets de lois et de décrets exigés pour les besoins de la transposition des directives de l'UEMOA dans le droit national) mais ce processus de transposition des directives de l'UEMOA n'a pas encore été finalisé jusqu'en Octobre 2012
Préparation du budget		Bien qu'en cours, le processus de renforcement des capacités techniques et en outils de prévision de la Direction de la Conjoncture et de la Prévision économiques (DCPE) de la DGE est en attente de finalisation
		Respect du calendrier budgétaire en 2012 dans le cadre de la préparation du budget 2013)
Logique pluriannuelle	prééminence de la logique du budget des moyens sur la gestion pluriannuelle axée sur les résultats (pas encore de CDMT global)	pose des premiers fondamentaux de la gestion axée sur les résultats fondée sur une approche pluriannuelle de la gestion budgétaire (mise en place des premiers CDMT dans douze secteurs sur 35.
		initiatives de regroupement des plans à moyen terme (adoption d'un Plan national de développement -PND 2012-2015 qui remplace le DSRP 2009-2013. lancement du PIP 2012-2014) seront reflétées dans le budget de l'Etat 2014.
Procédures d'exécution des dépenses publiques	les pratiques de certains acteurs impliqués dans le circuit des dépenses publiques et formalisées par la mauvaise exploitation des procédures dérogatoires d'exécution des dépenses publiques ayant un caractère pourtant légal (montant élevé des dépenses payées sur avances de trésorerie non régularisées)	Amélioration de l'efficacité de l'exécution budgétaire . (mise en place des mécanismes de suivi des régularisations des dépenses payées sans ordonnancement préalable et plafonnement des avances sur trésorerie au niveau de la DGBF
	la forte pression exercée sur les DAAF dans leur rôle de point focal en tant qu'ordonnateurs délégués chargés de la passation des marchés publics, des engagements et des ordonnancements dans le circuit de la dépense publique	
		Le renforcement du contrôle des effectifs de la Fonction publique (recensement du personnel en 2011) et des états de paie (transmission des

		fichiers paie à la Fonction publique) ne peut éclipser le handicap de l'absence de l'interconnexion de deux fichiers SOLDE et Fonction publique.
Comptabilité	retards et lenteurs dans l'apurement des comptes d'attente	Mise en place du comité balance et du sous comité apurement des comptes d'imputation provisoire au niveau de la DGTCP
	les limites de l'implantation des réseaux SIGFIP au niveau des Ministères, des Institutions, Ambassades et Collectivités locales.	
Contrôle externe :	l'inactivité des organes de contrôle et de surveillance externe (Chambre des comptes et Assemblée nationale) dépourvus pendant longtemps de supports pour exercer leurs contrôles à posteriori sur les comptes de gestion (. comptes de gestion de l'Etat, projet de Loi de Règlement pour la Chambre des comptes et du rapport de la Chambre des Comptes accompagnant la Déclaration Générale de Conformité au parlement pour l'Assemblée nationale)	réactivation opérationnelle de la Chambre des comptes qui a rattrapé les retards accumulés dans l'examen des projets de lois de règlement (certification des projets de lois de règlement allant de 2004 à 2011)
Processus de passation des marchés publics :	exclusion de certaines commandes de l'Etat du processus de passation des marchés publics en particulier au niveau de certains Etablissements publics et Collectivités locales non connectées à SIGFIP et SIGMAP	Amélioration du cadre réglementaire et institutionnel, désormais adapté aux standards de l'UEMOA (adoption du code de 2009 et séparation des fonctions de contrôle-exécution et de régulation avec la création de l'autorité nationale de régulation des marchés publics)
Ressources humaines	Déficit en ressources humaines de qualité	Organisation des sessions de formation axées sur le renforcement des capacités du personnel de la DGBF et leur préparation à la gestion axée sur les résultats.

Source : Elaboré par la mission de Macro-évaluation, UNCT, Abidjan Octobre 2012

Annexe 5 : Diagnostic initial actualisé par la mission

Volets		Faiblesses	Actualisation du diagnostic initial
Cadre juridique général		Loi organique portant loi de finances et Code de transparence et Règlement général de la comptabilité publique caducs et inadaptés aux exigences de l'évolution dans le domaine des finances publiques et aux normes de l'UEMOA	Début de progrès ralenti : projets de révision déjà élaborés mais non finalisés
Préparation budgétaire	Cadrage macroéconomique	Besoins en renforcement des capacités logistiques (modèles de simulation à moyen terme)	Progrès à confirmer
		Nomenclature budgétaire ne permettant pas l'articulation entre les perspectives à court terme (Budget) et les perspectives pluriannuelles (CDMT, PND et Politiques sectorielles)	
	Calendrier budgétaire	Progrès accompli dans le respect du calendrier en 2012 (à consolider sur les prochaines années)	
	Projet du budget	Documentation de présentation du budget non exhaustive	
		Contrôle à priori de l'Assemblée nationale à renforcer	
Exécution budgétaire	Recettes publiques	- Non respect du principe de l'unité de caisse puisque toutes les recettes de l'Etat, en particulier celles encaissées par certains Ministères sectoriels (recettes de services) ne sont pas versées au Trésor. - Les critères de performance ont été atteints dans le recouvrement des impôts et des produits de douane	Progrès dans la budgétisation des revenus du Fonds café-cacao et du pétrole à consolider: Progrès à consolider
	Paiement des Dépenses publiques	Progrès accomplis dans la diminution des pratiques de recours excessif aux procédures dérogatoires d'exécution des dépenses et des procédures de passation des marchés publics (multiplication du recours au gré à gré) Mais, les risques existent encore avec le niveau élevé des dépenses payées sans ordonnancement préalable non régularisées, même si des mécanismes de suivi systématique ont été mis place au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances et de la Direction générale du Budget et des Finances (Comité de suivi des régularisations des dépenses)	Malgré quelques progrès, les mauvaises pratiques des sectoriels qui réagissent par rapport aux tensions de trésorerie à la DGTCP et qui les incitent à abuser des procédures dérogatoires demeurent une préoccupation
	Dépenses financées sur ressources extérieures	Information non exhaustive pour défaut de coordination, rendue difficile par la multiplication des structures nationales impliquées dans la gestion de l'aide	les faiblesses identifiées demeurent en vigueur
	Contrôle à priori sur les engagements de crédits	Le contrôle à priori est fragilisé par le recours aux procédures exceptionnelles, par l'exclusion de certaines opérations à la vérification du service fait et à la faiblesse des effectifs et des moyens logistiques de la Direction du Contrôle financier qui l'empêchent d'appliquer avec efficacité la réforme sur la déconcentration financière	Malgré l'espoir d'amélioration suscité par le lancement de la réforme sur la déconcentration financière, le contrôle à priori demeure peu efficace du fait de la persistance des dysfonctionnements déjà identifiés.
	Gestion de la	Absence de connexion et de passerelle	Pas de progrès en vue :

	solde des agents de l'Etat	commune (Fichier de référence unique) entre le fichier de la Fonction publique et celui de la Solde (DGBF) qui rend difficile toute maîtrise des effectifs de la Fonction publique et de la masse salariale des agents de l'Etat	l'interconnexion entre les deux fichiers, quoique envisagée, n'a pas encore été mise en place.
	Gestion de la trésorerie	Le plan de trésorerie élaboré fonctionne bien grâce au dispositif mis en place au niveau de la DGTCP (Trésor), de la DGI (Impôts) et de la DGD (Douanes) et de la DGBF (Budget). Le respect du principe de l'unité de caisse (compte unique du Trésor) est un atout indéniable dans la mise en œuvre de ce plan.	L'amélioration induite par la mise en place de mécanismes de régulation budgétaire mensuels entre la DGBF et la DGTCP devrait être consolidée
	Chaîne intégrée de la dépense	Malgré un impact positif sur le circuit de la dépense, la chaîne est sous exploitée à cause des capacités limitées du réseau SIGFIP exploité par les DAAF et de la pression qu'ils subissent en tant que point focal chargé à la fois des passations de marchés publics, des engagements et de ordonnancements de dépenses. La non intégration à SIGFIP de certaines opérations (dépenses payés sur ressources financées par l'Extérieur) et de certains acteurs (Institutions, Ambassades, Collectivités locales) réduit d'autant le champ circonscrit par le suivi budgétaire	Les progrès escomptés avec la mise en place des cellules d'ordonnement décentralisés au niveau des Ministères ont été entravés par le manque de qualification de certains DAAF et la pression qui s'exerce sur eux en surcroît de travail.
	Suivi budgétaire	Les rapports d'exécution budgétaire produits ne sont pas exhaustifs	le recentrage vers des fonctions de suivi, d'analyse et de conseil de la DGBF n'aura de sens que si le traitement de la chaîne administrative de la dépense renforce son efficacité (avec moins de rigidités, de retards et de lourdeurs)
Comptabilité et Reporting	Comptabilité administrative	Cette comptabilité est produite par la DGBF qui élabore également les lois de règlement en collaboration avec la DGTCP	Les reculs enregistrés au niveau de la comptabilité sous la forme d'un défaut de régularisation et de production comptables sont très préoccupants : la persistance des défaillances dans ce secteur a un impact négatif sur l'activité de surveillance et de contrôle externe.
	Comptabilité caisse	- En l'absence de mandats de régularisation, les comptes d'attente ne sont guère soldés selon les dispositions légales. - La balance générale des comptes produite dans ces conditions (données non exhaustives) n'est pas fiable - A cause de toutes ces défaillances, les états financiers (Compte de gestion et Lois de règlement) n'étaient pas produits dans les délais requis par la loi (année correspondant à l'exercice budgétaire) Un rattrapage a eu lieu pour les comptes de gestion et lois de règlement de 2004 à 2011. Néanmoins, il faudra des efforts pour que soit sauvegardée la fiabilité de toutes les données ainsi utilisées. L'absence de concordance actuelle entre le TOFE et la balance générale des comptes montre que	

		cette question demeure une préoccupation.	
Contrôle interne	Inspection Générale des Finances	Toutes les activités prévues ne sont pas réalisées par manque de personnel qualifié	La persistance de ce déficit en personnel affaiblit l'activité de contrôle interne .
Surveillance et Contrôle externe	Assemblée nationale	-Le contrôle à posteriori n'a pas eu lieu à cause de la crise ; l'Assemblée nationale ne recevant qu'irrégulièrement et avec retard les lois de règlement et ne faisant même pas d'enquêtes parlementaires à travers ses Commissions parlementaires Mais un rattrapage a eu lieu en 2012 qui a permis la transmission à l'Assemblée des lois de règlement de 2004 à 2011	La levée de la paralysie de l'Assemblée nationale depuis l'année 2012 devrait relancer ses activités de contrôle. Une coordination des activités est nécessaire entre toutes ces institutions de contrôle pour des synergies et complémentarité
	Chambre des Comptes	La chambre a fait un effort pour examiner les lois de règlement de 2004 à 2011, délivrer les certificats exigés et assurer leur transmission à l'Assemblée. La Chambre des Comptes est pénalisée par la faiblesse de ses capacités techniques et humaines (peu de magistrats spécialistes de la comptabilité et de l'audit)	
Processus de passation des marchés publics	Volet institutionnel	La séparation des fonctions de contrôle et de régulation à partir du code 2009 est une avancée notable	La mise en œuvre d'un système de sanctions devrait améliorer l'efficacité du processus de marchés publics
	Volet opérationnel	L'extension de SIGFIP et de SIGMAP aux SODE (établissements publics et aux Institutions) est attendue afin de limiter la marginalisation de ces structures dans le processus de marchés publics	

Source : Elaboré par la mission de Macro-évaluation, Abidjan Octobre 2012

Annexe 6 : Plan opérationnel du Plan d'action pour la réforme des finances publiques recommandé par la mission de macro évaluation d'Octobre 2012.

Domaine	Objectifs stratégiques	Objectifs spécifiques	Activités	Structures d'exécution
I- Cadre organisationnel et institutionnel	I-1 renforcer l'adaptation du cadre juridique et réglementaire	I-1-1 Finaliser le processus d'harmonisation des lois organiques et des textes réglementaires avec les directives de l'UEMOA	Transmettre et faire voter le projet de loi organique portant loi des finances à l'Assemblée nationale	Ministère de l'Economie et des Finances
			Transmettre et faire voter le projet de loi organique portant Code de transparence à l'Assemblée nationale	Ministère de l'Economie et des Finances
			Transmettre et faire voter le projet de loi organique portant Cour des comptes à l'Assemblée nationale	Ministère de l'Economie et des Finances
			Promulguer le décret portant règlement général de la Comptabilité publique	Ministère de l'Economie et des Finances
			Promulguer le décret portant nomenclature budgétaire	Ministère de l'Economie et des Finances
			Promulguer le décret portant TOFE	Ministère de l'Economie et des Finances

			Promulguer le décret portant Plan comptable de l'Etat	Ministère de l'Economie et des Finances
			élaborer un projet d'arrêté portant création, fonctionnement et organisation d'un Comité national de coordination des réformes, de la transposition et du suivi de la mise en œuvre des directives du Nouveau cadre harmonisé des finances publiques	Ministère de l'Economie et des Finances
			Rédiger les décrets, arrêtés et autres textes élaborés par la DGBF (seul le décret portant fixation du cadre de la nomenclature budgétaire a été rédigé et validé mais l'arrêté est encore attendu)	Ministère de l'Economie et des Finances
			Rédiger la stratégie nationale de mise en œuvre des Directives.	Ministère de l'Economie et des Finances
		1-1 2 Organiser l'appropriation nationale des projets de lois organiques et de s des projets de décret dans le cadre de la transposition au droit national des directives de l'UEMOA	Organiser la restitution, vulgarisation et sensibilisation auprès des Ministères sectoriels	MEF, Ministères sectoriels
			Organiser la restitution, vulgarisation et sensibilisation auprès et auprès des Parlementaires et Ministres sous la conduite d'une délégation de la Commission de l'UEMOA	MEF, Ministères sectoriels, Assemblée nationale, Commission UEMOA
			Elaboration d'un plan d'action au niveau national articulé autour de Cinq (5) axes stratégiques (amélioration du cadre institutionnel et réglementaire de la transposition des directives de 2009, rédaction de la stratégie nationale de mise en œuvre des Directives, sensibilisation-information des acteurs des finances publiques sur les nouvelles directives, formation des acteurs des finances publiques et évolution des systèmes d'information).	Ministère de l'Economie et des Finances
		1-1 3 Préparer la mise en œuvre des directives de l'UEMOA	Elaborer une stratégie nationale de mise en œuvre des Directives.	Ministère de l'Economie et des Finances
	1-2 moderniser le cadre organisationnel	1-2 1 Adapter le cadre organisationnel aux missions dévolues à chaque structure	Mener une réflexion sur l'ancrage institutionnel des DAAF dans le contexte de la réforme sur la déconcentration de l'ordonnancement	MEF, Ministères sectoriels

			Changer le statut des personnels en charge de la planification dans les Ministères et fixer leur ancrage institutionnel au Ministère du Plan	Ministère du Plan
			Mettre en place les autres dispositifs de la déconcentration de la fonction d'ordonnateurs (responsables financiers)	MEF, Ministères sectoriels
			Procéder à la création des directions des ressources humaines au sein de chaque Ministère	
			Rendre opérationnel le poste de Secrétaire Général dans les Ministères	
			Accélérer la mise en place des Cellules de passation des marchés au sein de chaque Ministère sectoriel	MEF, Ministères sectoriels, DG M
			Poursuivre la création des Trésoreries au sein des Ministères	Direction Générale des Marchés publics
2- SYSTEME BUDGETAIRE	2- 1 Préparation du budget	2 -1 1 Améliorer le cadrage macroéconomique	Finaliser la reformulation et/ou l'acquisition des modèles de simulation (trois)	DGE
			Doter la DGE des moyens financiers pour la réalisation des enquêtes	MEF, DGE
			Actualiser le schéma directeur de la Statistique	Ministère du Plan, INS
			Faire voter par l'Assemblée le projet de loi sur la statistique adopté en Conseil des Ministres en 2009	Ministère du Plan, INS
			améliorer les comptes nationaux, en vue de construire une matrice de comptabilité sociale	INS
			renforcer les services producteurs de données nécessaires à la conception du TOFE	DGE, Ministères sectoriels, DGTCP, DGBF
		Renforcer les services pour l'élaboration de la balance des paiements	DGE , DGTCP	
		2-1 2 Améliorer le cadrage budgétaire	Prendre les dispositions afin de produire le TOFE à partir de la balance générale du Trésor	MEF, DGE, DGTCP , AFRITAC
			faire prendre un décret qui fixera un cadre global du processus de préparation budgétaire	Ministère de l'Economie et des Finances
			Sélectionner les méthodes de définition des dépenses de fonctionnements liés aux investissements	Ministère de l'Economie et des Finances

		2-1 3 Renforcer l'approche participative dans le circuit de formulation et préparation du budget de l'Etat	Convoquer et associer chaque année les DAF des Ministères sectoriels aux conférences budgétaires	Finances, Ministères sectoriels
		2-1 4 Renforcer les capacités d'analyse des députés de l'Assemblée	Organiser des sessions de formation des députés à l'analyse du Budget de l'Etat, au contrôle à priori du projet de loi des finances et au contrôle à posteriori de l'exécution du budget de l'Etat	Ministère des Finances Commission des finances de l'Assemblée nationale
			Mettre à la disposition de la Commission de l'Assemblée nationale de 2 Assistants techniques nationaux pour l'aider à analyser les projets de lois budgétaires et à présenter un rapport	Ministère des Finances Commission des finances de l'Assemblée nationale
			Former 2 assistants parlementaires nationaux de la Commission des finances aux techniques d'analyse de la loi des finances et de vérification du Comptes de l'Etat	Ministère des Finances Commission des finances de l'Assemblée nationale
		2-1 5: respecter le calendrier budgétaire	Faire adopter le budget par les autorités législatives dans les délais requis	Ministère de l'Economie et des Finances, Ministères sectoriels
	2-2 Respecter les principes budgétaires	2-2 1 Renforcer le principe d'exhaustivité du budget	Prendre un arrêté abrogeant l'affectation de certaines recettes aux dépenses dans les Ministères sectoriels	DG Trésor, Ministère Ministères sectoriels
	2-2 Présentation du budget	2-2 2 Utiliser une nomenclature budgétaire harmonisée	Relancer les travaux de finalisation de la nomenclature budgétaire qui tient compte non seulement des directives de l'UEMOA, mais surtout de la classification du manuel GSF 2001	DG Budget et Finances DG Plan DG Trésor
				Former les utilisateurs à cette nouvelle nomenclature
			2-2 3 Envisager la perspective de la gestion axée sur les résultats	Elaborer une stratégie de mise en œuvre de ces réformes liées à la gestion sur les résultats
			Poursuivre la mise en place des CDMT sectoriels dans les autres Ministères et dans les institutions	MEF, Ministère du Plan, Ministères sectoriels,
			Finaliser l'élaboration d'un CDMT global	MEF, Ministère du Plan, Ministères sectoriels,

	2-2 4 introduire la logique pluriannuelle dans le budget	l'introduire de la notion de programme impliquant l'obligation de réécriture de toute la chaîne informatique du circuit de préparation et d'exécution du budget	MEF, Ministère du Plan, Ministères sectoriels
		Faire refléter dans le budget à moyen terme de 2014 le regroupement des divers plans à moyen terme (PND 2012-2015, PIP 2012-2014)	MEF, Ministère du Plan, Ministères sectoriels
		Prendre des dispositions pour s'assurer de façon régulière (une fois par an) qu'il y a une cohérence entre le DSRP, le PIP, les CDMT et les budgets annuels (en prévision et en réalisation)	MEF, Ministère du Plan, Ministères sectoriels
		Créer un répertoire national des investissements publics	DG Plan/Ministère du Plan
	2-2 5 Préparer les outils et les dispositifs dans la perspective CDMT	Finaliser le projet de guide didactique CDMT appuyé par le PNUD (Pôle de Dakar)	
		Elaborer le guide des autres procédures	MEF, DGBF et Ministères
		Elaborer le guide des procédures de SIGFIP	
		Mettre en place une équipe sectorielle CDMT dans chaque Ministère (agents du Cabinet, Direction financière et Direction de la Planification à raison de 7 personnes)	MEF, DGBF et Ministères
	2-2 6 Organiser des Formations dans la perspective CDMT	Organiser des sessions de formation pour l'équipe sur la gestion axée sur les résultats et sur la méthodologie CDMT.	MEF, DGBF et Ministères
		Organiser des sessions de formation pour les acteurs qui sont censés engager l'Etat	MEF, DGBF et Ministères
		Organiser des sessions de formation pour les futurs ordonnateurs (y compris les DAAF)	MEF, DGBF et Ministères
	2-2 7 Mettre en place les mécanismes du suivi de la performance dans la perspective CDMT	Mettre en place les mécanismes pour activer le contrôle de gestion dans les structures opérationnelles du MEF et dans les autres Ministères	MEF, DGBF et Ministères
		Mettre en place les procédures de suivi évaluation à la DGBF et dans les Ministères	Ministère du Plan, DG Plan
2-2 8 Elaborer des stratégies sectorielles assorties de coûts	Procéder à la mise en œuvre de la réforme sur la déconcentration et la décentralisation de la programmation des investissements	Ministère du Plan, DG Plan	

			Finaliser la mise en place d'un nouveau logiciel, dénommé SINAPS, qui sera installé, à compter de mars 2012, en priorité dans les ministères disposant d'un CDMT.	MEF, DGBF et Ministères
		2-2 9 Intégrer les évolutions et avancées en matière de finances publiques les textes relatifs aux finances publiques ivoiriennes:	Valider et promulguer les textes pour la gestion des EPN (EPA et EPIC) et les entreprises.	MEF
			Faire prendre des textes d'applications pour la loi de 1998	MEF
3- Exécution du budget de l'Etat	3-1 Procédures d'exécution de recettes	3-1 1 garantir la centralisation des recettes au Trésor	Exiger par un arrêté du Ministre des Finances que la part des recettes de services collectées et actuellement affectées aux dépenses de fonctionnement des Ministères sectoriels soit systématiquement reversées au Trésor. et intégrés au budget	MEF, Ministères sectoriels, DGTCF
			Trouver un autre mécanisme de financement des dépenses de fonctionnement des Ministères conforme à la réglementation de la comptabilité publique	MEF
	3-2 Procédures d'exécution des dépenses	3-2 1 Améliorer l'efficacité de la gestion des dépenses publiques	Concevoir un manuel de procédures d'exécution et de contrôle des dépenses publiques	DG BF
			Réduire le taux des dépenses payés sans ordonnancement préalable	Ministère des Finances
			Systématiser la régularisation des dépenses payées sans ordonnancement préalable	Ministère des Finances
			Systématiser le dépôt à la DGBF (Budget) des pièces justificatives des dépenses payées sur avances du Trésor	Ministère des Finances, Ministères sectoriels
		3-2 2 A améliorer les relations budgétaires intergouvernementales (Relations avec les entités du secteur public)	Assurer la transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées ne sont pas assurées	MEF, Entités du secteur public, DGBF
			Finaliser l'adoption des décrets fixant les règles de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales a été lancée (finaliser un atelier pour passer en revue le projet de décret correspondant et voir quelle structure sera en charge de la centralisation des transferts)	MEF, Entités du secteur public, DGBF

			Finaliser l'étude sur l'étude sur la définition de la base de la dotation de l'Etat aux collectivités décentralisées après le lancement du processus d'identification des impôts et taxes sur lesquels sera indexé le montant total de la dotation de l'Etat aux collectivités (à la suite de la réunion préliminaire entre les différentes parties prenantes DGI, DGBF et DCL, sous le pilotage de la DGI).	MEF, DGI, DGBF et DCL, sous le pilotage de la DGI
			Finaliser l'étude sur la définition des critères et modalités de répartition des transferts de l'Etat	
			Finaliser la révision du cadre législatif et réglementaire de la gestion financière des collectivités locales ainsi que son adoption	
	3-3 Gestion de la trésorerie	3-3 I Renflouer la trésorerie de l'Etat	Exiger des Ministères recouvrant des recettes de services d'en assurer le reversement dans les comptes du Trésor	DG Trésor, Ministère des Finances, Ministères sectoriels
			Organisation deux réunions avec les différents partenaires au développement sur la gestion des comptes- projets financés par les bailleurs qui pourraient être consolidés en comptabilité au Trésor	Ministère des Finances
	3-4 Gestion de la solde	3-4 I Améliorer la Gestion de la solde	Finaliser l'application SIGFAE	Primature
			Constitution d'un Fichier unique de référence (FUR) des fonctionnaires (Fonction Publique- Direction Générale du Budget Ministères sectoriels)	DG Budget, Ministère Fonction Publique
			Formation du personnel à la gestion du fichier unique	DG Budget Ministère Fonction Publique
	3-5 Gestion des dépenses sur ressources extérieures	3-5 I Renforcer le suivi dans la gestion des dépenses financées sur ressources extérieures	Conception du tableau de passage des nomenclatures, des flux de dépenses d'investissement financés sur ressources extérieures	Ministère des Finances, DG Plan, DG Budget
			Mise en place d'un mécanisme de l'interlocuteur unique au niveau de la partie nationale pour la gestion de l'aide	Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère des affaires étrangères, Agence s des partenaires au développement

			Intégrer un module de suivi des dépenses extérieures dans SIGFIP	
			Rattraper le retard du COMFESIP dans la rédaction des rapports sur l'exécution des dépenses financées sur l'Extérieur (le plus récent est celui de l'exercice 2007).	MEF, Ministère du Plan, Ministère des affaires étrangères
		3- 5 2 Améliorer le suivi des flux d'aide	Inscription au budget (pour mémoire) de tous les dons ou aide octroyés par les partenaires au développement au titre de l'exercice budgétaire (y compris au titre des régularisations d'écritures)	DG BF
			Intégrer les investissements financés sur les ressources extérieures dans le CAGF (Compte général de l'Administration des finances)	
			Création des mécanismes de transmission de l'information qui soient viables par les structures de gestion d'aide à caractère national et les partenaires	Agences des partenaires au développement, Ministère des Finances, Ministère des Affaires étrangères
			Harmonisation des modalités et procédures de gestion de l'aide par les partenaires au développement et création d'une structure de coordination afin de simplifier le système d'interventions	Agences des partenaires au développement
			Vulgariser les procédures d'exécution des projets financés sur ressources extérieures utilisées par les bailleurs auprès des partenaires nationaux	
	3-6 Gestion de la dette	3-6 1 Renforcer les capacités humaines, matérielles et logistiques du Service de la dette	Doter le Comité national de la dette de moyens matériels et humains nécessaires à son bon fonctionnement.)	MEF
			Préparer un organigramme du CND et un manuel de procédures	MEF, DGTCP
			Elaborer un manuel de procédures de gestion de la dette	MEF, DGTCP
	3-7 Gestion comptable	3-7 1 Améliorer la fiabilité des données comptables	Poursuivre la formation lancée par AFRITAC en vue de l'élaboration du TOFE à partir de la balance	DGE, DGTCP
			Prendre toutes les dispositions à la DGTCP et en amont (DGBF et DAAF Ministères) pour rendre courant l'apurement des comptes d'imputation provisoire	DGBF, Ministères sectoriels et DGTCP

			Réduire les délais de transmission des comptabilités en provenance des postes comptables secondaires supérieurs et subordonnés	DGTCP	
			Appuyer les postes comptables à améliorer la qualité de leurs balances mensuelles	DGTCP	
			Elaborer les procédures de la comptabilité matière ou de valeurs inactives	MEF	
			Organiser des sessions de formation pour la tenue de la comptabilité matières par la DG BF et par les DAAF des Ministères sectoriels	DG Budget Ministères sectoriels DG TCP	
			Organiser des sessions de formation pour la tenue de la comptabilité matière	DG Budget Ministères sectoriels DG Trésor	
		3-7 2 Mise en place d'un système comptable centralisateur au Trésor		Vulgariser le nouveau Plan comptable de l'Etat inspiré par la directive de l'UEMOA sur le Plan comptable de l'Etat de 2009	DG Trésor
				Conception et rédaction d'un manuel de procédures comptables	DG Trésor
				Organiser des sessions de formation en vue d'une exploitation efficace du nouveau Plan comptable de l'Etat .	DG Trésor
				Organisation des sessions de formation pour la tenue de la comptabilité générale de l'Etat ainsi que la procédure de consolidation comptable	DG Trésor
				Organisation des séances de formation aux techniques de production d'une balance mensuelle du Trésor donc la fiabilité de la balance consolidée du Trésor	DG Trésor
		Lancement de l'application des premiers modules simplifiés du en nouveau Plan comptable de l'Etat	DG Trésor		
			DG Trésor		
			DG Trésor		
3-8 Système d'information	3-8 1 renforcer les capacités logistiques du Budget et du Trésor	Elaboration du schéma du système de traitement intégré de l'information au sein du MEF	MEF, DGBF, DGTCP, DGM, DGI, DGD		
		Session de formation à l'attention du personnel du Ministère des Finances dans l'optique d'utilisateurs des applications	MEF, DGBF, DGTCP, DGM, DGI, DGD		
		Poursuivre l'extension de SIGFIP aux Institutions et aux Collectivités locales	MEF, DGBF, Institutions, Collectivités locales		

			Finaliser l'applicatif permettant d'intégrer les CDMT dans SIGFIP	MEF, DGBF
			Réduire les délais dans la correction d'erreurs de lignes budgétaires (la signature d'un arrêté de modification devant être approuvé par les autorités, prend parfois deux à trois mois pendant lesquels les décaissements du projet sont bloqués)	MEF, DGBF
			Procéder à la standardisation aux normes internationales des fiches d'approbations des dépenses	DGBF
4- Le système des marchés publics	4-1 améliorer le contrôle-exécution ainsi que la régulation des marchés publics		Mettre en place un cadre permanent de suivi pour accélérer la réalisation des investissements publics	DG Plan
			Procéder à la simplification des procédures d'accès à la commande publique	MEF, DGBF
			Mise en place du dispositif de déconcentration et décentralisation de la passation des marchés au sein des autorités contractantes et renforcement du niveau des autorités de contrôle	DMP
5 – Les Contrôles sur le processus de gestion des finances publiques	5-1 Les contrôles internes	5-1 1 renforcer les capacités du contrôle interne de la Direction du Contrôle Financier et de l'Inspection Générale des Finances (IGF)	Rationaliser la fonction de contrôle financier par l'adoption d'une approche basée sur les risques et la fixation des seuils de contrôle des dépenses	Ministère des Finances. DCF
			Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines et matérielles de la DCF	MEF, DCF Inspection générale des Finances (IGF)
			Réorganiser l'IGF afin d'améliorer son efficacité et le ratio entre le nombre des Inspecteurs et les rapports produits	IGF
			Mettre en place un programme de formation des vérificateurs de l'IGF	IGF
			Elaborer un manuel de procédures afin d'harmoniser et de développer la qualité des rapports	IGF
			Renforcer les moyens de fonctionnement de l'IGF (ordinateur, imprimante, matériel de bureau...)	IGF

	5-2 Les contrôles externes	5 2 1 Rendre effectif le contrôle de la Chambre des Comptes	Finaliser le vote de la loi organique sur la Cour des comptes	Chambre des comptes
			Inscrire dans les textes les délais de transmission des projets de loi de règlement à la Chambre des comptes	Chambre des comptes
			Elaborer des outils méthodologiques (manuel de procédures, guide de contrôle)	Chambre des Comptes
			Renforcer la capacité opérationnelle de la Chambre des comptes en intégrant les audits dans son activité courante	Chambre des Comptes
			Procéder à l'étendue de la vérification effectuée par la Chambre des Comptes	Chambre des comptes
			Renforcer la quantité et la qualité des effectifs de la Chambre des comptes	Chambre des Comptes
			Mettre en place un système d'archivage qui faciliterait la réalisation des audits	Chambre des Comptes
		5 2 2 Améliorer la qualité du contrôle du Parlement	Etablir un plan de formation au profit des parlementaires et du personnel de l'Assemblée sur les méthodes de préparation, d'élaboration et de suivi de l'exécution budgétaire et d'analyse du budget et du compte général de l'Etat	Commission des finances de l'Assemblée nationale
			Doter chaque Commission de Conseillers techniques spécialisés	Commission des finances de l'Assemblée nationale
			Renforcer la coopération entre l'Assemblée nationale et la Chambre des Comptes en matière d'échanges des informations quant à l'exécution du Budget par le Gouvernement	Chambre des Comptes, Commission des finances de l'Assemblée
6- Ressources humaines	6-1 Personnel du Ministère des Finances	6.1 1 Renforcer les capacités humaines au sein des Directions du Ministère des finances	Recenser, harmoniser et actualiser les textes régissant le fonctionnement du MEF et du Ministère du Plan	MEF, Ministère du Plan
			Clarifier les relations et stabiliser les missions, attributions et les relations fonctionnelles des différents services du MEF et du Ministère du Plan	MEF, Ministère du Plan
			Etablir une évaluation des besoins en effectifs du MEF et du Ministère du Plan et les formations nécessaires pour assurer une correcte continuité dans le fonctionnement de l'Administration	MEF, Ministère du Plan

			Préparer et adopter les documents standards d'appel d'offre (DAO type), ainsi que les guides pratiques destinés aux acheteurs et aux commissionnaires	Direction Générale des marchés publics
6- 2Renforcement des capacités	6 1 2Renforcer la Direction des marchés publics en ressources humaines qualifiées, en moyens matériels et logistiques,		Renforcer la Direction générale des marchés publics (ordinateur, imprimante, matériel de bureau...)	Direction Générale des marchés publics
			Organiser des sessions de formation des acteurs de la dépense publique, en particulier ceux en charge de la passation et du suivi des marchés publics sur la connaissance des nouveaux textes régissant les marchés publics.	Direction Générale des marchés publics
			Mettre en place des comptes dédiés pour le règlement à bonne fin de la date des travaux exécutés	Direction générale des Marchés publics
	6-2 1 Renforcer les aptitudes des DAF des Ministères à participer dans le circuit des marchés publics		Evaluer la performance des DAF et établir leur accréditation avant de leur confier la responsabilité liée à la passation des marchés publics	Direction générale des Marchés publics
			Renforcer les DAF en capacités suffisantes d'organisation, de planification, de passation et de gestion des marchés publics	Direction générale des Marchés publics. Ministères sectoriels
			Exiger des DAAF qui bénéficieront d'une accréditation de remplir pleinement leur mission conformément aux dispositions du code des marchés	Direction générale des Marchés publics. Ministères sectoriels
	6-2 2Créer des partenariats		Mettre en œuvre un programme de sensibilisation à l'intention de tous les intervenants sur les marchés publics	DGCE, secteur privé Ministère des Finances, Ministères sectoriels
			Définir les besoins de formation et élaborer les modules de formation	DGCME
		Mettre en place un véritable partenariat avec le secteur privé comportant (i) des conseils de formation, (ii) une diffusion régulière des avis d'appel d'offre, (iii) la publication des résultats d'appel d'offre, (iv) la possibilité d'intenter un recours auprès d'une instance non juridictionnelle	DMP, secteur privé	

		6-2 3 Renforcer l'efficacité des contrôles et audits externes	Activer la mise en jeu des sanctions dans la passation des marchés publics	DMP
			Créer l'obligation de conduire des audits annuels en matière de marchés publics, portant au moins sur 15% des marchés supérieurs à un montant à déterminer pour chaque exercice budgétaire dans la loi des finances	DMP
				Direction générale des Marchés publics

Source : Mission de macroéconomie Côte d'Ivoire, UNCT-Abidjan, Octobre 2012

Annexe 7: Le CGAF et la balance générale des comptes du trésor

Encadré 1 : Les états comptables du Trésor

Le compte général de l'Administration des Finances (CGAF)

Le CGAF comprend la balance générale des comptes, l'état de développement des recettes budgétaires, l'état de développement des dépenses budgétaires, l'état de développement des opérations constatées au niveau des comptes spéciaux du Trésor et l'état de développement des opérations des comptes de résultat. C'est ce compte qui est censé être transmis à la fin de chaque exercice budgétaire à la Cour des comptes, à l'appui du compte de gestion et du projet de loi de règlement :

La balance générale des comptes

La balance générale des comptes du Trésor (BCGT) est un état récapitulatif d tous les comptes établis au Trésor, à une date donnée. C'est un document produit annuellement et qui résulte d'une opération de centralisation par l'Agent comptable central du Trésor (ACCT) des différentes opérations exécutées par l'ensemble des comptables du réseau du Trésor. Elle fait apparaître pour chaque compte le solde (débitaire ou créditaire) en début d'exercice, le cumul des mouvements débiteurs et des mouvements créditeurs de la période et le solde (débitaire ou créditaire) de la période considérée. La balance retrace donc les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie du budget de l'Etat au cours d'un exercice donné et renseigne sur la tenue des comptes et sur le résultat d'exécution budgétaire

Source : DGTCP/MEF, Abidjan Octobre 2012

